

Elezione (e sospensione) di un Presidente regionale.

Il caso De Luca e gli 'imprevisti' della legge Severino*

di Antonio D'Aloia**

(9 giugno 2015)

L'elezione di De Luca a Presidente della Regione Campania pone il problema di come gestire la fase applicativa della sanzione della sospensione dalla carica che, in base alla legge Severino, deve essere irrogata al neo-eletto in conseguenza di una condanna in primo grado per abuso d'ufficio.

Com'è noto, il d.lgs. 235/2012 prevede un 'doppio' meccanismo sanzionatorio: l'incandidabilità e/o la decadenza per coloro che sono stati condannati in via definitiva per una serie di reati di particolare gravità, la sospensione di diritto per coloro che hanno riportato una condanna anche non definitiva, o nei cui confronti l'autorità giudiziaria, ha applicato, con provvedimento non definitivo, una misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'art. 4, comma 1, lettera a) e b), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (associazioni di stampo mafioso).

De Luca perciò deve essere sospeso in attesa che la sua posizione processuale si modifichi nelle successive fasi del giudizio.

Il nodo giuridico è *come* (e soprattutto) *quando* (o meglio *da quando*) va applicata la sanzione, se dopo l'assunzione della carica e l'eventuale nomina di una Giunta e di un vicepresidente in grado di esercitare provvisoriamente le funzioni del Presidente 'impedito', ovvero subito, con la conseguenza che De Luca non potrebbe nemmeno assumere le funzioni, o comunque gli atti *medio tempore* compiuti perderebbero efficacia, e la Regione Campania dovrebbe andare di nuovo al voto.

L'ipotesi più rigorosa è sostenuta anche da chi ritiene che, a prescindere dal momento in cui viene adottato, il provvedimento di sospensione avrebbe natura meramente dichiarativa, di accertamento di un presupposto che è già nella legge, e che esiste fin dal suo verificarsi (e quindi, in questo caso, prima delle elezioni), per cui quella di De Luca sarebbe una sorta di ineleggibilità (incandidabilità) provvisoria, che renderebbe nulli o inefficaci tutti gli atti eventualmente compiuti come Presidente prima della sospensione, comprese le nomine dei componenti della Giunta e del Vicepresidente.

Questa tesi sembra avere effettivamente una serie di elementi a sostegno.

In primo luogo, un largo e autorevole indirizzo giurisprudenziale sulla natura dichiarativa e sull'effetto 'naturalmente' retroattivo dei provvedimenti con cui viene accertata una causa di decadenza (Corte Cost., sent. 295/1994). Senza contare il precedente "Di Iorio" del 2013, in cui il Governo sospese il consigliere regionale fin dal giorno della proclamazione.

* Il presente lavoro, in una versione più ridotta, è stato già pubblicato sul blog Confronti Costituzionali, in data 5 giugno 2015, con il titolo *De Luca Presidente. E ora?*

Inoltre, l'art. 8 del d.lgs. 235 parla di 'sospensione di diritto', sembrando confermare che siamo appunto di fronte ad un atto vincolato e di mero accertamento di un presupposto definito dalla legge, e nel caso di De Luca già esistente al momento dell'elezione, e prima ancora della candidatura.

Tuttavia, se applicata rigorosamente, una siffatta impostazione, collegata alla specificità del caso De Luca, produrrebbe risultati insostenibili rispetto alla stessa lettera e allo 'spirito' della legge Severino.

Provo a spiegare questa mia valutazione.

In particolare la sospensione (in questo caso del Presidente neo-eletto) finirebbe col determinare una situazione irreversibile e definitiva, e ciò appare in contrasto con la natura cautelare e 'temporanea' dell'istituto, e con la differenza che la stessa legge ha voluto marcare tra i casi di incandidabilità/decadenza (art. 7), e quelli che legittimano la sospensione (art. 8), a cominciare dal fatto che (solo) per i primi si richiede che la condanna sia stata definitiva, mentre per i casi di sospensione è sufficiente una sentenza anche solo di primo grado.

La norma sulla sospensione sembra inoltre presupporre che il soggetto abbia già assunto la carica ("*... sono sospesi di diritto dalle cariche...*"). Una conferma di questo si ritrova anche nel comma 3 dell'art. 8, che esclude i soggetti sospesi dal computo ai fini della verifica del numero legale o della determinazione di quorum e maggioranze qualificate, dando per scontato che la sospensione non dovrebbe poter travolgere (come invece si verificherebbe se per De Luca passasse l'impostazione più rigorosa) l'organo di cui il soggetto sospeso fa parte, impedendone la funzionalità, ma dovrebbe solo 'sterilizzare' provvisoriamente il contributo operativo del destinatario del provvedimento di sospensione.

E' evidente che una situazione come quella che si è verificata per De Luca era sfuggita al legislatore, pur essendo tutt'altro che imprevedibile. La legge non dice nulla sul caso in cui una causa di sospensione si verifichi prima dell'elezione; ma forse, non è un semplice silenzio, giacché l'art. 7 collega la incandidabilità solo ad una sentenza di condanna definitiva per alcune tipologie di reati.

Dunque, De Luca poteva sicuramente candidarsi (come ha fatto), anche se la sua elezione e la conseguente assunzione della carica (anche quella di semplice consigliere se fosse stato sconfitto) devono ora essere sospesi (e questo si sapeva dal momento stesso della candidatura).

Il problema è che in questo caso è un Presidente ad essere sospeso 'di diritto'. Questo significa che non è in gioco solamente la sua posizione personale, perché se il Presidente non viene messo in condizioni di assumere la carica, e di adottare prima della sospensione quegli atti che possono assicurare la continuazione della legislatura regionale (in particolare la nomina della Giunta e del vicepresidente), l'esito non può che essere lo scioglimento del Consiglio regionale e lo svolgimento di nuove elezioni. Al medesimo scenario si arriva se si attribuisce alla sospensione un'efficacia sempre e comunque retroattiva, idonea a travolgere gli atti medio tempore compiuti dal Presidente eletto.

E' una circostanza questa, che può fungere in qualche modo da elemento di distinzione rispetto al precedente "Iorio". Del resto, secondo l'art. 46 dello Statuto della Regione Campania, solo l'impedimento permanente (oltre a sfiducia, rimozione, morte, dimissioni volontarie) del Presidente, comporta le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio.

C'è infine un altro ostacolo a ricostruzioni che finiscano con l'attribuire alla sospensione un effetto definitivo ed irreversibile: l'art. 8, comma 3, d.lgs. 235 fissa comunque un termine decorso il quale la sospensione cessa di produrre effetti anche qualora non sia mutata la condizione processuale del soggetto (e sempre che la condanna non sia confermata).

In altre parole, la legge appare particolarmente attenta ed insistente nel circoscrivere nel tempo i margini di efficacia della sospensione. Questo è un punto fermo, al di là delle non poche asprezze di una normativa che andrebbe complessivamente rivista sotto diversi profili (cfr., in tema, l'ottimo e recente volume di P. Torretta, *L'incandidabilità al mandato parlamentare. La legge Severino oltre il caso Berlusconi*, Napoli, 2015).

La sospensione non può essere utilizzata come se fosse una decadenza (o una condizione di incandidabilità), quando i presupposti che la legge prevede per i due istituti sono molto diversi. Infatti, a parte le differenze riguardanti il tipo di condanna e i reati implicati nell'attivazione dei due meccanismi sanzionatori, solo per coloro che si trovano nelle condizioni di cui al comma 1 dell'art. 7, il decreto legislativo stabilisce che l'eventuale elezione è nulla, e che l'organo che ha deliberato la nomina o la convalida dell'elezione è tenuto a revocarla non appena venuto a conoscenza dell'esistenza delle condizioni stesse (art. 7, comma 3).

La normale retroattività dell'accertamento della causa di sospensione può e deve trovare un ragionevole bilanciamento con l'esigenza di funzionalità e buon andamento dell'organo regionale (e con i diritti degli altri eletti, oltre che dello stesso De Luca), e con la necessità di mantenere l'istituto della sospensione in un quadro di 'reversibilità', che è quello che gli appartiene intrinsecamente.

Non si tratta di contrapporre banalmente le ragioni della legge alle ragioni del voto. In questo caso, i due argomenti sembrano *ragionevolmente* coincidere.

** Professore Ordinario di Diritto Costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Parma.